



PROGRAMA
ESTADO DE LA NACIÓN

Primer reporte de avance

Sistema de seguimiento del Acuerdo Nacional

Investigadores:

Ronald Alfaro Redondo

Steffan Gómez Campos

San José | Febrero 2019



Antecedentes

Los 9 partidos políticos representados en la Asamblea Legislativa durante el período constitucional 2014-2018 acordaron realizar un proceso de diálogo para lograr un Acuerdo Nacional (AN) por la Costa Rica del Bicentenario. El objetivo de este acuerdo fue lograr una mejora significativa en temas críticos para el desarrollo social, económico y productivo, así como para la sostenibilidad ambiental. Consiguientemente, la visión país que animó la iniciativa se definió en los siguientes términos: “El Acuerdo Nacional deberá propiciar una nación más próspera en términos económicos; más equitativa y de alto progreso social; solidaria entre sus ciudadanos y sectores; moderna y competitiva ante la economía global; con gobernabilidad democrática y fuerzas políticas que dialogan con fluidez y transparencia en función de los objetivos superiores de la nación.”

El 15 de noviembre del 2016 la mesa de los partidos aprobó de manera unánime las normas de funcionamiento y conducta, la visión, los objetivos generales y las etapas del proceso del AN. El AN tendría que lograrse a más tardar a mediados del año 2017, antes del comienzo del proceso electoral del 2018.

Los acuerdos se adoptarían por dos mayorías calificadas, tanto del número de partidos y de las correspondientes representaciones proporcionales en el parlamento. Sus resultados serían implementados, en coordinación y sin obstáculos, por los partidos políticos, sus autoridades y representantes actuales y futuros durante el actual período constitucional y los siguientes.

Durante los meses siguientes se trabajó en la preparación de los fundamentos técnicos y las propuestas de acuerdo en los 11 temas seleccionados por los partidos para ser conocidas por sus representantes. Estas propuestas fueron discutidas en varias sesiones de trabajo: las 11 visiones y objetivos generales de los temas fueron acordadas por unanimidad, también 59 de las propuestas específicas fueron acordadas al menos por las dos mayorías mencionadas.

Todo lo transcurrido durante el proceso, incluyendo los resultados de las votaciones finales de los partidos (con la identificación de las posiciones con el fin de mostrar al país de manera transparente todo lo actuado) y los resultados del AN, visiones y acuerdos específicos, fueron presentados al conocimiento público el 27 de julio del 2017.

Una parte constitutiva de los resultados del AN fue crear un mecanismo de seguimiento independiente del cumplimiento de los acuerdos apoyados por mayorías calificadas. Se acordó solicitar al Sistema de Naciones Unidas y al

Programa Estado de la Nación hacerse cargo de este seguimiento. El presente documento es el primer informe del avance real en el cumplimiento que los partidos dieron al AN durante el año de 2018. Se agradecen las observaciones y sugerencias de Miguel Gutiérrez Saxe y Jorge Vargas Cullell.

Metodología

El estudio sobre el avance en el cumplimiento del Acuerdo Nacional que este Informe realiza responde tres interrogantes básicas:

- ¿En qué medida los Planes de Gobierno que los partidos participantes en la elección nacional 2018 publicaron implementaron los temas del AN?
- ¿En qué medida las Leyes de la República aprobadas en la legislatura mayo 2017 – abril 2018 implementaron los temas del AN?
- ¿En qué medida los Decretos Ejecutivos emitidos por el Poder Ejecutivo y sancionados en el período mayo 2017 – abril 2018 implementaron los temas del AN?

Para tales efectos se analizaron 121 leyes, 769 decretos ejecutivos y aproximadamente 14.000 párrafos de los Planes de Gobierno. Por la magnitud del material revisado, los criterios de clasificación temática de los textos, para valorar su correspondencia, fueron amplios. Para efectos prácticos se entenderá que una ley, un decreto o un plan de gobierno tienen relación con el Acuerdo Nacional, si en partes específicas del texto hacen alusión, aunque fuese de manera general o ambigua, a uno o varios de los temas incluidos en el acuerdo.

Es importante subrayar una limitación del análisis efectuado. El informe no efectúa una determinación cualitativa de los méritos específicos del contenido de los documentos: si, además de la correspondencia temática, la literalidad del texto interpreta adecuadamente un acuerdo específico. Ciertamente, ello limita el alcance del análisis y, por tanto, los datos aquí reportados podrían no reflejar en su totalidad la magnitud del compromiso real de los partidos políticos con el AN, los resultados obtenidos. Sin embargo, a pesar de su generalidad, los datos permiten valorar el grado en que, efectivamente, los partidos adoptaron los temas del AN como referencia para su accionar.

El AN en los Planes de Gobierno 2018 de los partidos

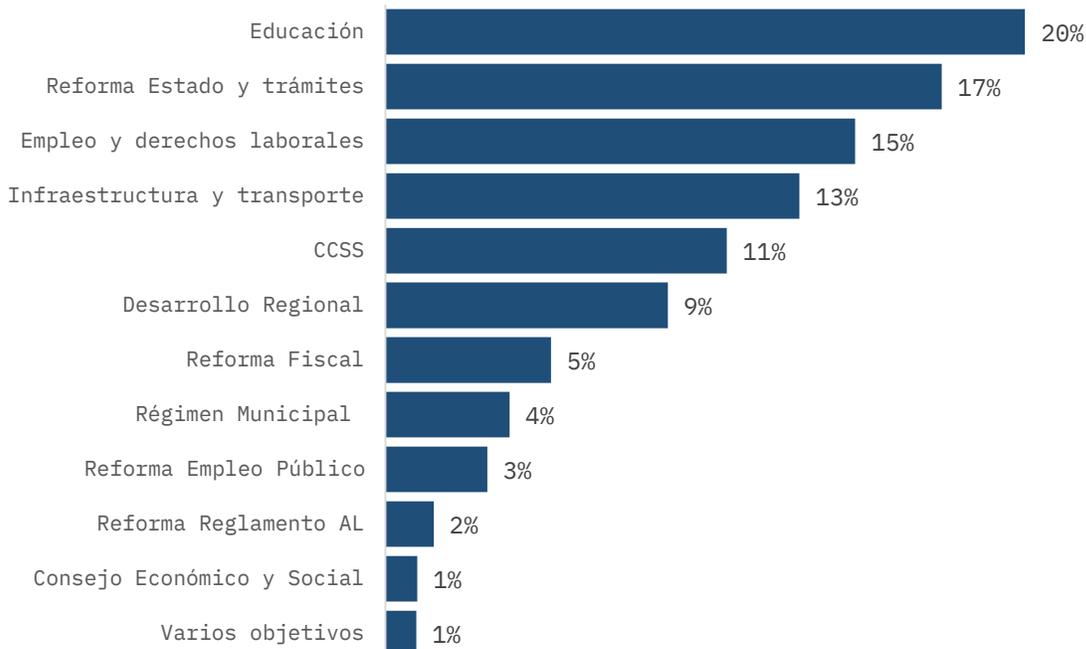
El Programa Estado de la Nación (PEN) desarrolló, con técnicas de minería de datos, el análisis de los programas de gobierno de los trece partidos políticos que compitieron en las elecciones presidenciales de 2018. Los documentos se dividieron en párrafos (13.790 en total) y posteriormente fueron codificados con 49 variables de interés. Una de esas variables identifica si el párrafo coincide con alguno de los once temas abordados por el Acuerdo Nacional (AN). Los análisis por partido fueron publicados en la plataforma electoral www.VotemosCR.com

Con esta metodología se generó una “radiografía” que muestra el tratamiento dado por cada partido político a los asuntos del Acuerdo Nacional en la campaña electoral. El anexo 1 al final del Informe resume los principales datos de este análisis.

Educación es el tema del AN más abordado en los planes de gobierno

En general los partidos políticos abordaron, aunque en diferentes proporciones, todos los temas del Acuerdo. Predominaron las referencias a asuntos sobre educación, reforma del Estado y trámites, y empleo con derechos laborales. Menor importancia fue dada al Consejo Económico Social, a la reforma del reglamento legislativo y a la reforma de empleo público. Vale resaltar que estos dos últimos temas han estado en discusión política durante los últimos meses tanto por el Ejecutivo como por varias de las actuales fracciones legislativas (gráfico 1).

Gráfico 1: Temas relacionados con el Acuerdo Nacional en los programas de gobierno

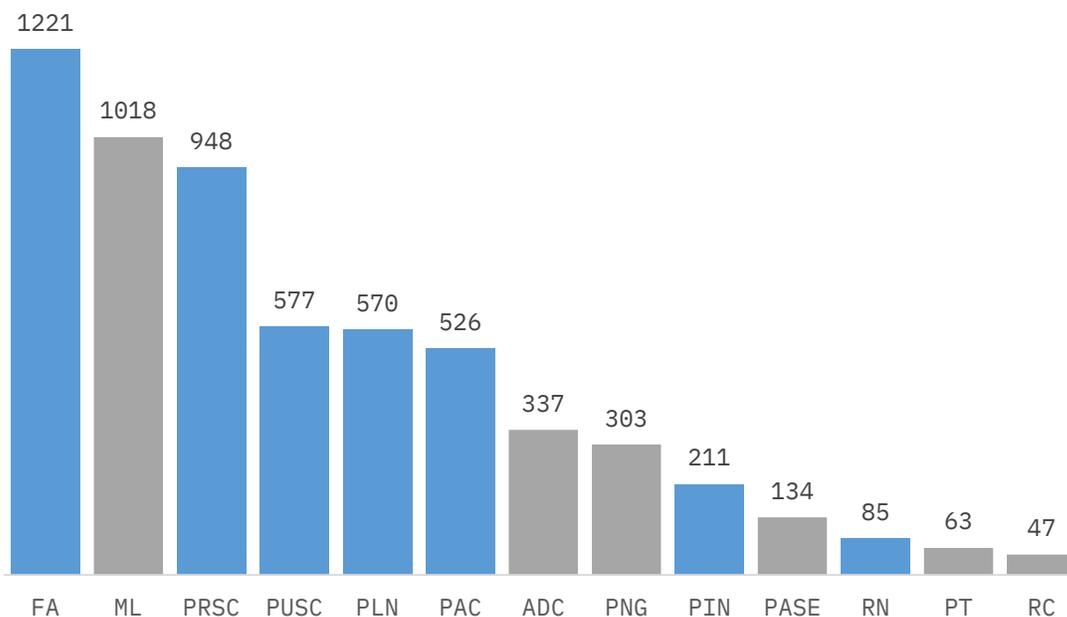


Fuente: Programa Estado de la Nación, con base en el sistema de seguimiento del AN.

Temas del AN fueron importantes para los partidos representados en el Congreso

Los datos muestran que los partidos políticos hicieron numerosas referencias a los once temas del Acuerdo Nacional (AN) en sus planes de gobierno. Cinco de los siete partidos actualmente representados en la Asamblea Legislativa tuvieron más de 500 párrafos referidos a estos asuntos (gráfico 2). Destacan el Frente Amplio (FA), y el Partido Republicano Social Cristiano (PRSC), como las dos agrupaciones con más párrafos dedicados a problemas planteados por el AN. El caso contrario fueron los planes de gobierno de Restauración Nacional (RN) y el Partido Integración Nacional (PIN) con menores referencias en general.

Gráfico 2: Párrafos en los programas de gobierno relacionados con el Acuerdo Nacional, por partido político^{a/}



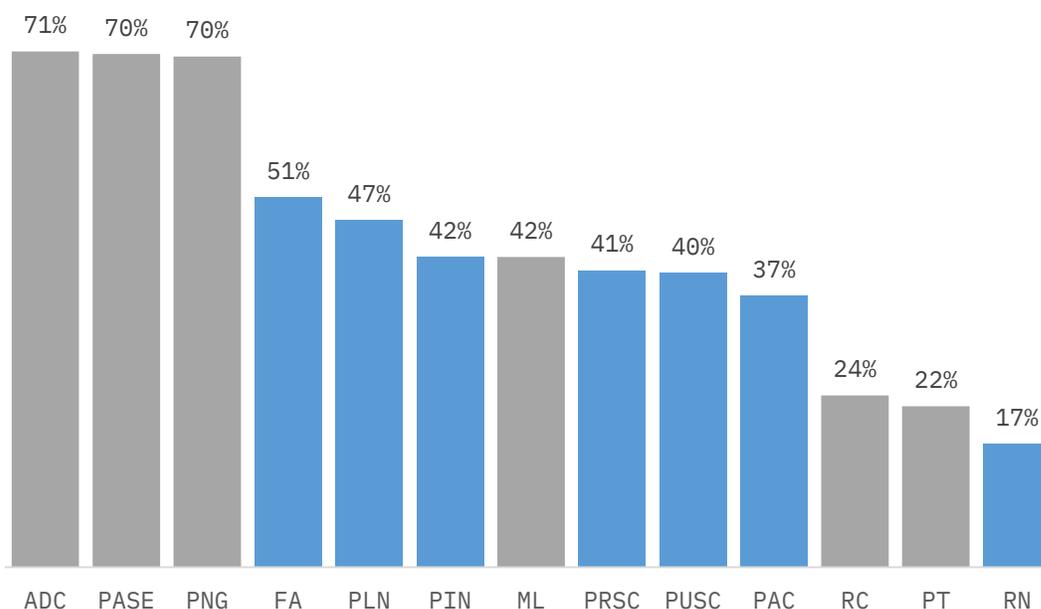
a/ El partido Restauración Nacional presentó dos planes de gobierno durante la campaña electoral. Este análisis considera el primero de ellos.

Fuente: Programa Estado de la Nación, con base en el sistema de seguimiento del AN.

Mayor cantidad absoluta de referencias a los temas del AN no se traduce en una mayor importancia relativa de este acuerdo dentro de un programa de gobierno. Por ello, un punto de interés para el Informe fue la importancia relativa o proporcional de los temas del AN en los textos. Por ejemplo, para Alianza Demócrata Cristiana (ADC), el Partido Accesibilidad sin Exclusión (PASE), y el Partido Nueva Generación (PNG), el 70% los párrafos en sus idearios políticos de campaña coincidieron con asuntos del AN.

Para el FA y el PLN casi la mitad de sus programas de gobierno trataron temas del AN. En el caso del PAC fue uno de cada tres párrafos. Y el caso de menor importancia relativa fue Restauración Nacional (gráfico 3).

Gráfico 3: Párrafos en los programas de gobierno relacionados con el Acuerdo Nacional, por partido político^{a/} (porcentaje del total de párrafos)



a/ El partido Restauración Nacional presentó dos planes de gobierno durante la campaña electoral. Este análisis considera el primero de ellos.

Fuente: Programa Estado de la Nación, con base en el sistema de seguimiento del AN.

El AN en las leyes aprobadas

El AN entró a regir el 27 de julio de 2017, al finalizar el primer trimestre de la cuarta legislatura correspondiente al periodo 2014-2018. No hay, pues, estricta sincronía entre AN y legislatura, pues esta última comprendió del 1 de mayo de 2017 al 30 de abril de 2018, aunque existe una amplia intersección entre ambas. Por esta razón y para acompasar el estudio con la unidad temporal de análisis que las estadísticas legislativas emplean, los datos que aquí se presentan refieren a la última legislatura en su totalidad.

En la cuarta legislatura del período constitucional 2014-2018 la Asamblea Legislativa aprobó 121 leyes en total. De estas, una proporción minoritaria, 18 en total, tuvieron alguna relación con los temas del AN. Además, de esas dieciocho leyes trece de ellas son sustantivas, es decir, que contribuyen al desarrollo humano. El hecho que en esta ocasión la producción legislativa no tuviese un fuerte vínculo temático con el AN es entendible. En primer lugar, como se dijo, la legislatura inició sin que el AN estuviera finalmente aprobado. En segundo lugar, la

mayoría de proyectos de ley que fueron presentados y deliberados por los legisladores venían en corriente legislativa desde antes a la aprobación del AN.

El AN se compone de 11 temáticas que orientan los diversos pactos aprobados por las fracciones partidarias. En el caso de la legislación aprobada en la legislatura 2017-2018, los 3 temas que predominaron fueron: Reforma del Estado y trámites (5 leyes), Infraestructura y Transportes (4 leyes) y Desarrollo Regional (3 leyes).

De las 18 leyes con correspondencia con el AN, destacan las leyes N.º 9518 de Incentivos y Promoción para el Transporte Eléctrico; la Ley N.º 9526 para declarar Agosto como el mes histórico de la Afrodescendencia en Costa Rica y la Ley N.º 9542 de Fortalecimiento de la Policía Municipal.

La Ley N.º 9518 tiene una relación directa con la temática 3 del AN. En dicha normativa se conviene la iniciativa de impulsar el transporte eléctrico, fundamentalmente con énfasis en el de uso público. La relación directa de esta ley con el AN corresponde al fondo del acuerdo número 18 del mismo, ya que en este se acordó la necesidad de un tren eléctrico que conecte el Gran Área Metropolitana (GAM) del país, haciendo uso de energías más limpias que los combustibles, apuntando hacia la modernización y la sostenibilidad ambiental.

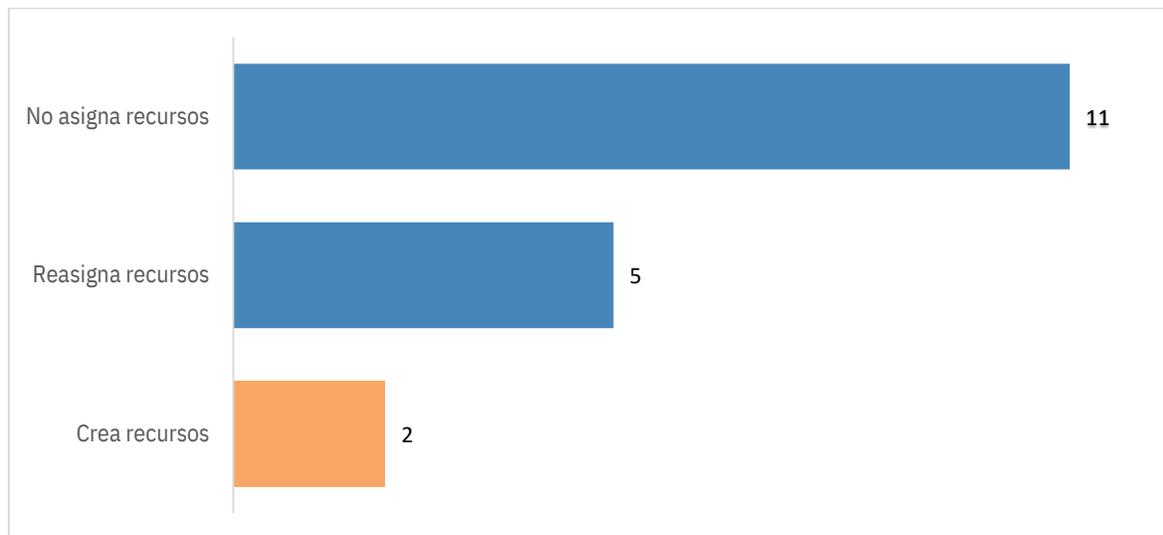
Por su parte, la Ley 9526 tiene correspondencia con el acuerdo 35, perteneciente a la temática 5 —Reforma Educativa Integral—, en el cual se busca por medio del Ministerio de Educación, una formación más inclusiva y respetuosa de la multiculturalidad y pluriétnicidad en el país.

Finalmente, la ley 9542 sobre la policía municipal es un caso a destacar sobre iniciativas aprobadas que se relacionan con el AN de manera indirecta o bien no explícita. En efecto, es una reforma que refiere un capítulo más al actual Código Municipal dedicado a los cuerpos de seguridad municipales y su regulación. Tiene una lógica territorial de desarrollo que compatibiliza de forma general con la temática número 2 del AN—Fortalecimiento del Régimen Municipal—.

Uno de los aspectos considerados en este Informe fue la asignación de recursos financieros para el cumplimiento de los objetivos de la ley. Una ley puede calzar temáticamente con un tema del AN, pero si no tiene recursos asignados para el cumplimiento de los objetivos propuestos, su efectividad puede verse muy disminuida. Como se aprecia en el gráfico 4, la mayoría de las 18 nuevas leyes relacionadas con los temas del AN se agrupan en la categoría de promesa democrática sin sustento económico. Sólo dos leyes crean recursos propios y cinco

reasignan recursos de otras fuentes para cumplir con los derechos y obligaciones creadas.

Gráfico 4: Leyes relacionadas con el Acuerdo Nacional según contenido financiero. 2017-2018



Fuente: Programa Estado de la Nación, con base en el sistema de seguimiento del AN.

El Acuerdo Nacional en la agenda del Poder Ejecutivo en 2017-2018

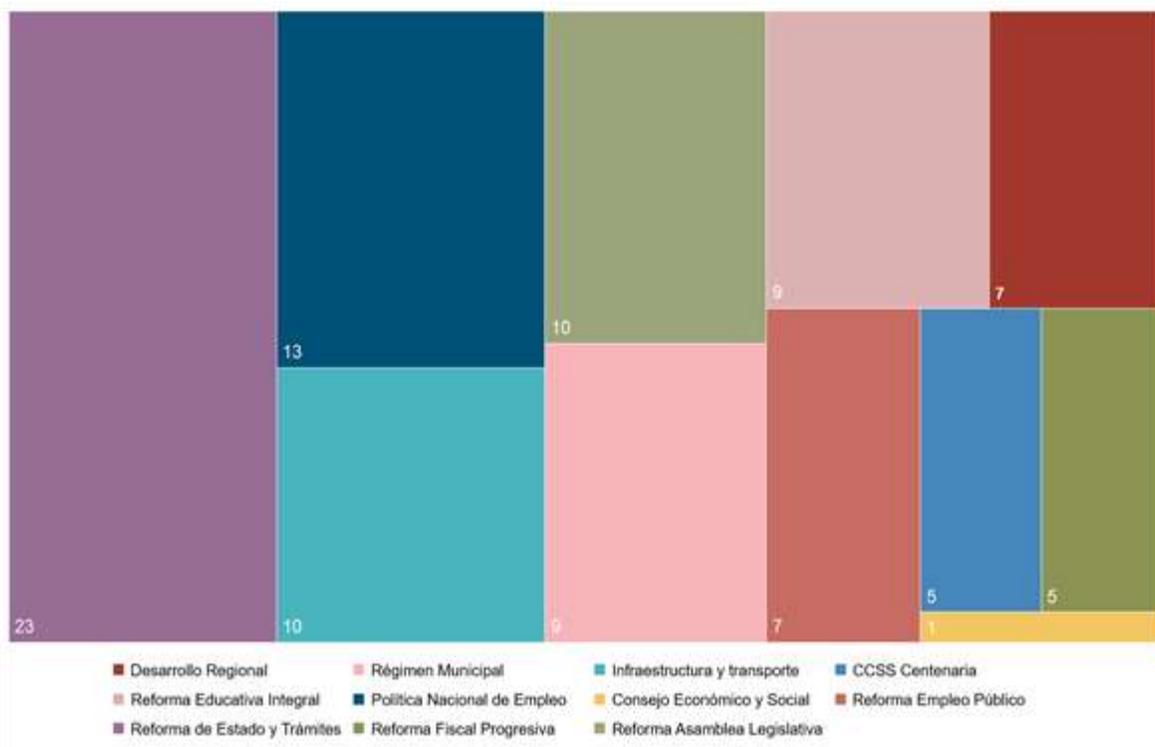
El AN puede ser implementado también por medio de la promulgación de decretos cuya responsabilidad recae en el Poder Ejecutivo. De hecho, en períodos de sesiones extraordinarias del Poder Legislativo, el Ejecutivo el quien propone la agenda legislativa mediante la convocatoria de proyectos de ley de su particular interés. El último año del periodo constitucional del entonces presidente Luis Guillermo Solís Rivera (2014-2018) coincidió con la entrada en vigor del AN.

Los decretos ejecutivos poseen una diferencia en comparación con las leyes que debe ser anotada. Los decretos pueden ser para: (a) convocar proyectos de ley en el Congreso o (b) para dictar normativa desde el Poder Ejecutivo. Estos últimos son aquellos que se emiten para reglamentar leyes, regular el funcionamiento de las instituciones públicas o fijar directrices gubernamentales. En este análisis se contemplan ambos tipos de decretos y su relación con el AN, sin perder de vista que los decretos por medio de los cuales el Ejecutivo convoca al Legislativo para conocer proyectos de ley podrían producir un doble registro en este seguimiento, pues las iniciativas convocadas se convierten eventualmente en leyes si la Asamblea Legislativa las aprueba.

Clasificación de decretos ejecutivos según su correspondencia con el AN

De los 769 decretos ejecutivos promulgados por el Poder Ejecutivo en el periodo que comprende mayo de 2017 y abril de 2018, se identificaron 99 decretos relacionados con el acuerdo. Según los registros de la base de datos compilada, los decretos abarcaron todos los ejes temáticos del texto. El gráfico 5 muestra la clasificación temática de los 99 decretos entre los que destacan temas como Reforma del Estado y simplificación de trámites (23 decretos) y Política Nacional de Empleo (13 casos).

Gráfico 5: Cantidad de decretos ejecutivos por tema del Acuerdo Nacional. 2017-2018



Fuente: Programa Estado de la Nación, con base en el sistema de seguimiento del AN.

Los decretos ejecutivos son actos con distintos propósitos, por lo que conviene clasificarlos. Los decretos de convocatoria de proyectos de ley para sesiones extraordinarias en la Asamblea Legislativa que tuvieron correspondencia temática con el AN fueron 69. Los restantes 30 relacionados con el AN fueron decretos ejecutivos que dictan normativa gubernamental.

Dentro de los decretos ejecutivos que convocan proyectos de ley destacan por su relación con el AN los proyectos de ley 19.177 (Pérdida de credencial de Diputado por violación del principio de Probidad, mediante reforma del artículo 112 de la Constitución Política); el 19.252 (Ley de conversión del Consejo de Transporte

Público en la Dirección de Transporte Público), el 19.346 (Ley de Inteligencia Estratégica Nacional) y 19.549 (Reforma a la ley del Consejo Nacional de Enseñanza Superior Privada).

El proyecto de ley 19.177 fue el que tuvo mayor cantidad de convocatorias por parte del Poder Ejecutivo, con 12 durante todo el periodo; le siguen el 19.252, 19.346 y 19.549 con 5 convocatorias cada uno. Se destacan estos proyectos debido a que tienen una relación directa con los acuerdos con los acuerdos 75, 52, 21 y 32.1 del AN, respectivamente.

Algunos proyectos de ley convocados por decretos ejecutivos que terminaron siendo aprobados como leyes de la República, como es el caso de los proyectos de ley 19.744 (Ley de incentivos y promoción para el transporte eléctrico) y 20.302 (Ley de fortalecimiento de la policía municipal), ya mencionados en el apartado sobre leyes. Ambos tienen una relación directa con el AN.

Con respecto a los decretos para dictar normativa desde el Ejecutivo, destacan por su relevancia el decreto 40.199 (Establece la apertura de los datos públicos) por medio del Ministerio de la Presidencia y el 40.387 (Reforma Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos) del Ministerio de la Presidencia y el Ministerio de Economía Industria y Comercio. Ambos están relacionados con el acuerdo 58 del AN.

Otro caso a destacar es el decreto ejecutivo 40.736 (Creación de la Base de Datos de Empleo para el Sector Público) del Ministerio de la Presidencia, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Planificación y Política Económica, ya que atiende al tema 8 del AN —Reforma del Régimen de Empleo Público— de forma directa en dos de sus acuerdos, específicamente los acuerdos 47 y 51 del mismo.

Por último, sobresale el decreto ejecutivo 40.709 (Reglamento para el cobro de patronos morosos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares) del Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, debido a su alto alcance. Tiene relación inmediata con el acuerdo 53.1 del AN.

Clasificación de los decretos relacionados con el AN según su alcance

Uno tema relevante para el seguimiento del AN es el impacto de los decretos ejecutivos relacionados con éste. Para ello, se utilizó la clasificación del Programa Estado de la Nación de los decretos según su alcance, pues no todos los decretos tienen la misma relevancia.

La clasificación se basa en tres preguntas o dimensiones críticas, puntualmente: 1) la afectación social del decreto, 2) su normatividad y 3) su discrecionalidad (cuadro 1). Al hablar de afectación social, se hace referencia a si la acción del decreto se circunscribe exclusivamente a efectos sobre la organización del quehacer de la administración pública o si el decreto trasciende a la administración para producir un impacto en la vida social, económica, política o ambiental de las personas fuera de esta administración.

Por normatividad se hace referencia a la pretensión de generalidad en la aplicación jurídica del decreto ejecutivo, así entendida por la Ley General de Administración Pública y apoyada por concepciones teóricas de ese término. La pregunta de fondo de esta dimensión analítica tiene que ver con si el decreto es general, es decir, ofrece un marco regulatorio para definir la acción pública sobre una variedad de situaciones jurídicas; o si, al contrario, es concreto, por lo que su pretensión no es definir el marco de acción, sino que aplicar dicho marco para un acto o caso particular.

Finalmente, la dimensión de la discrecionalidad dilucida si el decreto ejecutivo es utilizado de forma facultativa o potestativa por parte del Poder Ejecutivo, o si su emisión surge de una obligación jurídica previa que demanda la emisión de este tipo de normas. Este sería el caso de los decretos que fijan precios, aranceles, tarifas de servicios públicos o tramos de impuestos creados por ley. En estos casos la discrecionalidad del Poder Ejecutivo es limitada en vista de que existen leyes previas que señalan la obligación de emitir las actualizaciones de estos montos de forma periódica y que definen claramente los límites y mecanismos que deben usarse para hacer esas actualizaciones.

Cuadro 1. Categorías de clasificación de los decretos ejecutivos

Categoría	Pregunta crítica
Afectación social	¿Se circunscriben los efectos del decreto ejecutivo exclusivamente a la administración pública o la trasciende para afectar la esfera de acción de sujetos privados?
Normatividad	¿Constituye el decreto ejecutivo una norma que establece un marco regulatorio para la acción en una diversidad de situaciones hipotéticas o se trata de la ejecución puntual y concreta de dicho marco en un caso particular?
Discrecionalidad	¿Se promulga el decreto ejecutivo dentro del margen de discrecionalidad política del Ejecutivo o responde a una obligación jurídica debidamente determinada que le precede?

Fuente: Programa Estado de la Nación

A partir de estas categorías se clasificaron todos los decretos ejecutivos según su alcance en tres tipos: alcance bajo, medio y alto. Usualmente los decretos ejecutivos que hacen convocatorias legislativas son considerados de impacto alto (PEN, 2018). Por esta razón, en este apartado se estudian únicamente los decretos que dictan normativa gubernamental y se excluyen los de convocatoria a proyectos de ley.

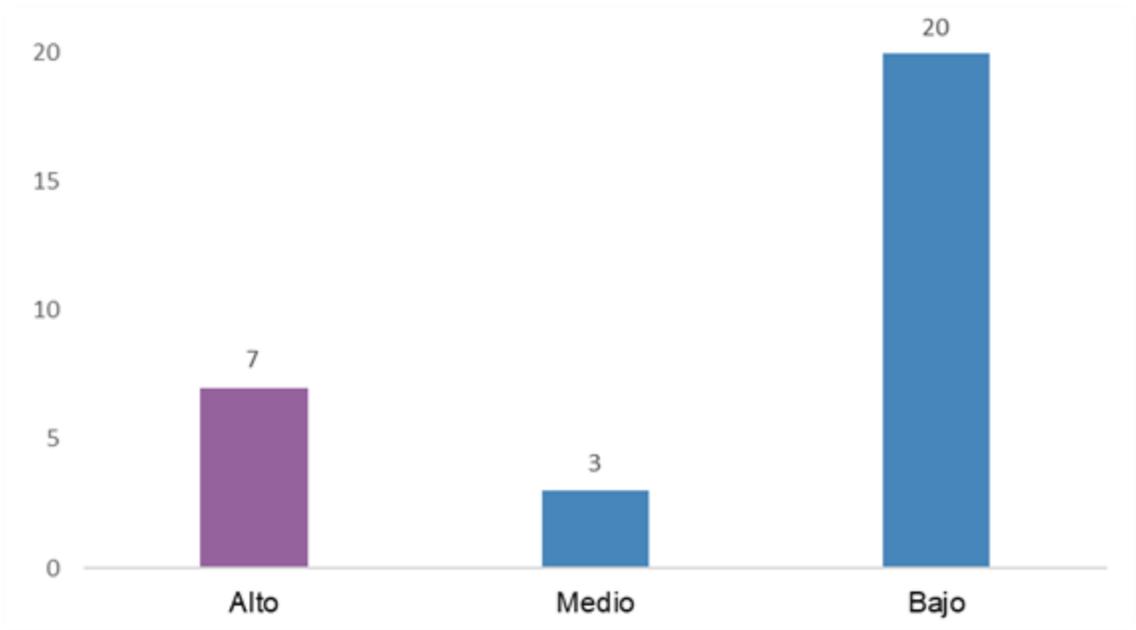
Cuadro 2. Categorías de decretos ejecutivos

ALCANCE	TIPOS DE DECRETOS INCLUIDOS (según clasificación específica)
ALTO	Reglamentos de servicio público Reglamentos de ley Acuerdos internacionales simplificados
MEDIO	Conveniencia pública Emergencias Territoriales Convocatorias legislativas Tributarios y arancelarios Tarifarios Regulación de mercado Otros políticos, en tanto refiera únicamente a promulgaciones de políticas públicas nacionales
BAJO	Reglamentos de organización Reglamentos de relación de servicio público Directrices Ratificaciones de tratados internacionales Presupuestarios Contrataciones Empleo público Salariales Nombramientos Interés público Asuetos Otros administrativos Otros políticos, mientras no refiera a la promulgación de políticas públicas nacionales

Fuente: Programa Estado de la Nación

La mayoría de los decretos relacionados con el Acuerdo Nacional tienen un bajo alcance (gráfico 6). Entre los decretos de mayor alcance destacan el mencionado 40.387 y el 40.923 (ambos con el nombre Reforma Reglamento a la Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos) pertenecientes al tema 9. Otro de los decretos destacados por su alto alcance fue el 41.080 (Reglamento de condiciones para las salas de lactancia materna en los centros de trabajo), por su amplia cobertura, así como por su relación con el tema 6 del acuerdo que refiere a la Política Nacional de Empleo y Cumplimiento de Derechos Laborales.

Gráfico 6. Alcance de los decretos ejecutivos relacionados con el Acuerdo Nacional. 2017-2018



Fuente: Programa Estado de la Nación, con base en el sistema de seguimiento del AN.

Créditos

Equipo de análisis e investigación del PEN

Jorge Vargas-Cullell (Director PEN), Steffan Gómez-Campos, Ronald Alfaro-Redondo, María Estelí Jarquín y Elías Chavarría.

Asistentes de investigación

Daniel Castillo, Juan Pablo Saénz, Karlissa Calderón, Abraham Cisneros, Daniela Bolaños, Andrea Soleibe, Andrés Palma, Christopher Pérez, Gabriel Durán, Steffany Gómez, José Pablo Badilla, Irene Josephy, Sebastián Peña, Bolívar López, Marcelo Chinchilla, Sofía Beeche, Laura Vargas y Fernanda Durán Ludwig Hall.

Anexo 1

Cuadro resumen: Cantidad de párrafos relacionados con el Acuerdo Nacional en los programas de gobierno. Campaña electoral 2017-2018

Partido	Ninguna referencia	Desarrollo Regional	Régimen Municipal	Infraestructura y transporte	CCSS	Educación	Empleo y derechos laborales	Consejo Económico Social	Reforma Empleo Público	Reforma Estado y trámites	Reforma Fiscal	Reforma Reglamento AL	Varios objetivos	Total menciones	Total párrafos	% menciones
ADC	141	18	9	34	38	51	37	7	10	110	21	1	1	337	478	70,5
FA	1192	104	72	103	120	175	320	20	28	188	69	18	4	1221	2413	50,6
ML	1381	33	52	107	95	170	124	4	65	248	84	31	5	1018	2399	42,4
PAC	890	43	7	60	99	156	50	4	24	49	16	14	4	526	1416	37,1
PT	223	1	0	8	20	0	29	0	0	0	4	0	1	63	286	22,0
PASE	57	7	9	34	29	14	22	0	0	17	1	0	1	134	191	70,2
PIN	286	0	0	25	42	35	25	2	7	41	24	0	10	211	497	42,5
PLN	631	262	11	56	9	73	62	5	4	63	20	4	1	570	1201	47,5
PNG	131	17	1	46	22	64	36	3	15	59	21	17	2	303	434	69,8
PUSC	857	22	32	88	44	109	84	1	11	148	33	3	2	577	1434	40,2
RC	153	0	2	8	5	15	10	3	0	0	2	0	2	47	200	23,5
PRSC	1388	23	33	199	112	321	81	9	27	114	7	0	22	948	2336	40,6
RN	420	2	6	12	8	22	5	2	1	11	10	3	3	85	505	16,8
TOTAL	7750	532	234	780	643	1205	885	60	192	1048	312	91	58	6040	13790	43,8